

住居環境整備手法の体系に関する研究

林 晩澤* 玉置 伸悟**

A Study on Schemes for the Improvement of the Residential Environment

Manntaek LIM and Shingo TAMAKI

(Received Feb. 29, 1996)

Both Korea and Japan, have conducted programs for improvement of the residential environment. Their Schemes are similiar in that they need the residents' participation and detailed district plan. Comparing the Japanese Schemes with that of Korean, we have found that Japan has more detailed measures like the HOPE planning, building agreements, schemes of the master plan for town planning with residents' participation and the community movement. In this paper, we suggest a new Korean-style community movement, the "Teojeon Movement," for improving the residential environment.

1. 序論

住宅政策の目標は、居住水準をいかにして向上させるかにあるが、居住水準の向上は、単に住宅自体の水準の向上のみではなく、周辺環境を含めた水準の向上によってはじめて達成される。

韓国では1960年代から都市地域における低所得住民の不良住宅問題が深刻化し、撤去民のための移住地の造成、住宅改良促進等の住居環境改善事業を施行している。

一方、日本では住居環境整備の中心事業である住宅地区改良事業の創設以来30年余りを経て、住居環境の劣悪な地区は相当程度解消されてきたが、近年の所得水準の向上、経済社会の安定等に伴い、住居環境に対する国民の関心はますます高まり、街づくり運動が活発に行われている。安全でゆとりと潤いのある住居環境づくりや魅力ある街づくり、そして地区住民のこれらの活動に対する支援などを行っていく上で住居環境整備事業の重要性はますます高まっており、コミュニティ住居環境整備事業制度を中心にその展開が図られている。

住居環境整備には様々な法と制度および方針がある。それらが住居環境整備のための施策体系を構成している。韓国と日本における共通的な関連施策としては内容上程度の差はあるが住民参加、地区詳細計画などがある。このほか日本の場合はHOPE計画、建築協定、市町村都市計画マスタープラン制度、コミュニティ運動などが追加される。

このようにして日本の場合は韓国に較べて一層多様にして緻密で体系的に施行されており、様々な住居環境整備の事例が数多く試みられ、その実績が積み重ねられている。一方、韓国ではこのような事業手法や事例はまだ少ない現状である。

本研究では、住居環境整備の効果的な手法の探求のために韓国と日本における住居環境整備に関わる施策体系を検討し、施行上の問題点を明らかにすると同時に今後の整備方向を模索することを目的としている。

2. 住居環境整備の形態

2.1 韓国の場合

現在の韓国における住居環境改善事業は都市の低所得階層密集居住地域において住環境を改善しようという住民の自助的な努力を支援することを目的としている。この制度は1984年以来施行されている都市再開発法（1976年制定）に基づく合同再開発が多くの問題点を露呈したため創設されたものである。不良住宅地の住居環境整備事業手法である住宅改良再開発事業は、その施行方法によって自力再開発と合同再開発に分かれる。また、住居環境改善事業は現地改良方式と共同住宅建設方式に分かれる。

自力再開発は1974年から施行されており、自治体の長が法定施行者となって事業施行計画を樹立した後、それに基づいて公共施設を建設する一方、住民は自力で住宅を改良する方法である。しかし、公共投資及び住民の建築費負担能力の不足により実績は不十分である。

住居環境改善事業として1989年から施行されている現地改良方式は、なるべく既存の建物を撤去せずに住宅を改良する方法である。自治体は住居環境改善計画に基づいて公共・公益施設を整備する一方で、住民は建築法の緩和と改良資金の融資、国公有地の払下げを受け住宅を新築または増改築する。

1983年から施行されている合同再開発は自力再開発による整備効果の低さと住民の経済力、行政の財政投資の限界を乗り越えるため、新たに模索された方法である。合同再開発事業は再開発組合と民間デベロッパー(参与組合員)が共同で再開発を実施するものであり、その際組合員は土地を提供し、デベロッパーは事業資金を調達するとともに事業計画の立案・施工・分譲を実施する。その投資資金は保留床(住戸・商業床)の売却後に回収されることになる。国とソウル市は再開発地区内の国公有地を再開発組合に払下げることで事業を支援している。

住居環境改善事業として施行されている共同住宅建設方式は合同再開発の問題点を改善したものであり、自治体と大韓住宅公社が施行者となり、対象地区をクリアランスした後、元住民用の共同住宅のみを建設・供給する方式である。その際、土地・建物所有者用には専用面積60㎡以下の分譲または長期賃貸住宅を、借家人用には60㎡以下の長期または40㎡以下の永久賃貸住宅を建設する。また、事業期間中の仮収容施設を設けることにより元住民の再定着に努めている。

現在、都市地域の低所得住民が居住している不良住宅密集地域として502地区(163千戸)が選定され、1989年から1999年までにそれらを計画的に解消する意欲的な住居環境

改善事業が施行中である。1993年までの推進実績は265地区(84千戸)が住居環境改善地区に指定され、そのうち175地区(59千戸)において住居環境改善計画が樹立され、129地区(40千戸)で事業が施行されている。

しかし、合同再開発方式の導入によって、住宅供給は拡大する一方、市の財政負担は減るという効果が得られたが、民間資本を誘引するにつれ事業性が確保されなければならないため低所得住民に似合わない規模の中流層向きの高層アパートが建設され、元居住民である低所得層は追放されて他の所得階層が流入することになる。合同再開発方式によって施行された再開発地域の元居住民の再入居率は約10%程度に過ぎないことは、以上の指摘を立証しているといえよう。¹⁾

一方、再開発事業は住宅供給に関する規則(1978年制定)の適用を排除しながら既存の住宅所有者にも住宅を供給している。その結果、対象地域外に居住している人々にも住宅を供給することになるなど住宅の投機的要因を含むことになるが、それに対して、再開発事業はほとんど規制がなく、さらに開発利益も還収しない。民間資本の誘致も必要であり、建設産業の活性化も必要である。しかしながら、公共事業のような再開発事業の活性化は何よりも公益性の確保という前提に基づいてこそ、その当為性が認められると考えられる。

また、住居環境改善事業は都市整備という次元においても問題点を提起している。すなわち現地改良事業地区において建て替えが行われる場合、既存の建築法の基準が緩和されることになるが、必ずしも都市計画との調和が適切に考慮されているわけではない。現在の問題は解決されるが、長期的な都市計画および整備次元では結局再整備の対象となる可能性が十分にあることになる。

2.2 日本の場合

日本の住居環境整備事業における主要な制度であるコミュニティ住環境整備事業制度は住宅地区改良法(1960年制定)を根拠法として発展・整備されてきたものであり、不良住宅の多いこと、道路等住宅地としての基盤の未整備であること等の住居環境の劣悪な地区の改善を目指した事業手法である。この事業は1978年度に釜石市嬉石地区で施行されて以来1990年度までに全国で34地区で施行されている。この事業手法の主な特徴は、1)「多様な施設の整備をメニュー方式で行える任意事業であること」、2)「住宅の改善を、事業者による改善のみでなく、権利者の自主的改善によって行うことができる改修的事業であること」である。

本制度の目的は「住宅と周辺環境の改善を図ること」であるが、これを2)の視点から検討すると、次のような事業方式が存在する。²⁾

□ 不良住宅の改善の方法には、第1に、それを買収除却し、その代替住宅として「コミュニティ住宅あるいはその他の住宅」の建設事業を行うこと、第2に、権利者の「自主的な改善」に任せてもよいこと、の二つの方法がある。「不良住宅を積極的に買収除却するか」あるいは「自力改修に任せるか」によって事業のあり方は大きく異なってくる。

□ 住居環境の改善(都市基盤の整備を含む)の方法は、「住居環境を従前の状態から大きく変える計画で改善するか」あるいは「現状をなるべく変えないような計画、すなわち既存狭隘道路の拡幅整備を中心として改善するか」という二つの方向が考えられる。

事業の目標としては、□ 地区の住宅・住居環境改善そのものをめざすものと、□ 都市基盤の整備をめざすと同時に住居環境改善を行ったり、地区の活性化を図るもの等がある。□ は単

独施行に多く、□ は合併施行に対応する場合が多い。

単独施行の地区についてみると、住宅密集状態の改善や地区施設整備を含む総合的住居環境整備を行う地区が12地区、住宅の供給等を全面に打ち出し事業目的として取り組んでいる地区が3地区ある。一方合併施行地区をみると、区画整理合併施行地区が12地区、再開発合併施行地区が7地区、その他1地区がある。

単独施行地区では、「生活道路の整備」「コミュニティ住宅の建設」「公園・緑地の整備」「集会所の建設」の4項目を挙げる場合が多く、単独施行地区におけるコミュニティ住居環境整備事業制度適用の特徴といえる。また、適用地区に住居系地区が多いこともあり、「商店街の活性化」「幹線道路整備」はあまり挙がっていない(図1)。

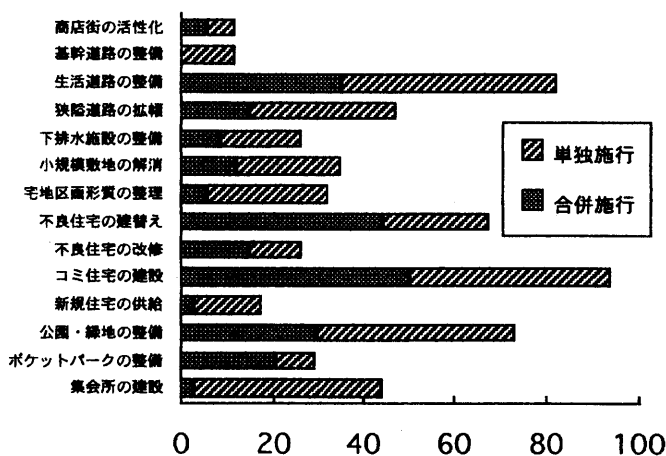


図1. コミュニティ住居環境整備事業による整備課題と事業施行方法

合併施行地区におけるコミュニティ住居環境整備事業制度の役割は「コミュニティ住宅の建設」「ポケット・パークの整備」「集会所の建設」に限定されるようになる。合併施行でみると、単独施行では挙がっていなかったコミュニティ住居環境整備事業制度の特徴、「不良住宅の改善、コミュニティ住宅の建設、ポケット・パークや集会所等の小規模施設の整備等」が浮かび上がってくる。逆に道路整備等の他の事業が得手とする課題は、合併施行の場合コミュニティ住居環境整備事業制度はその制度に譲る形となっている。以上のように、二つの制度は一部の課題ではやや重なりが見られるものの、おおむね課題を分担していることがわかる。

3. 住居環境整備の関連施策体系

3.1 HOPE計画

HOPE (Housing with Proper Environment) 計画とは、「地域固有の環境を具備した住まいづくり」を基本理念とした市町村自体による地域住宅計画で、日本の建設省が1983年度に計画策定事業制度を発足させた。

HOPE計画の内容は地域の特性を反映して多様であるが、大別すると、次のようにタイプ分けできる。1) 気候・風土に適した住宅と住宅地整備, 2) 地域住宅文化の育成・ふるさとと呼べるまちづくり, 3) 地域住宅生産の振興, 4) 住宅地景観の向上, 5) 住居環境整備, 6) 地域開発と一体となった住宅整備

それぞれの内容, 市区町の具体的な例は表1に整理した。

表1. HOPE計画の分類と代表例

分 類	代表的な事例
(1)気候・風土に適した住宅と住宅地整備	〔北海道旭川市〕厳しい寒さの中でも、一步家に入ると楽しくて暖かい生活ができるような住宅の提案。 〔沖縄県名護市〕伝統的な開放性の高い風通しのよい住文化の伝統をもう一度見直し、現代の生活にも適応できる「沖縄型住宅」の開発。 〔新潟県小千谷市、福井県大野市〕雪に強い住宅の開発、積雪時のすまいのルール提案。
(2)地域住宅文化の育成・ふるさとと呼べるまちづくり	●古い住宅文化の伝統をいまに活かそうとする試み。 〔鳥取県倉吉市〕土蔵群の修復を行うにあたり、土蔵まつりを企画し、事業に必要な基金を集める。 〔徳島県脇町〕うだつと呼ばれる装飾的な防火壁のあるまちなみの保存に対し、地元の体制が整ってきている。 ●ふるさとと呼べる愛着のもてるまちをつくり出す試み。 〔岐阜県可児市〕住宅フェアの開催などにより、まちなみ形成の促進を市民やディベロッパーに呼びかけている。 〔千葉県成田市〕国際空港の存在を意識し、日本の顔としてふさわしい、かつ成田山新勝寺の門前町としての伝統を活かした、質の高い住宅市街地の形成。
(3)地域の産業を活かした住宅生産の振興	●地場産材を用いた木造住宅の振興 〔静岡県天竜市〕地元の木材共同組合が、建築家の協力を得て、天竜杉・松をふんだんに使用した「天竜の家」を開発、マキの生垣、木レンガ舗装などにより外構も充実。 〔愛知県足助町〕足助大工の技術による足助ブランドの木造住宅を、町中だけではなく、近隣の豊田市や岡崎市に輸出。
(4)住宅地景観の向上	〔福島県三春町〕三春町らしい住宅の構成やエレメントの抽出、優れた住宅や建築に対する表彰制度を設けて、大工さんや住民の意識高揚を図る。 〔佐賀県有田町〕有田焼のふるさととしての印象をもってもらう。
(5)住環境整備	〔富山県新湊市〕住環境を向上させつつまぐく2戸を1戸に建て替える手法を検討するとともに、新しい住慣習に対応し、新しいすまい方のルールを形成しようとしている。 〔愛媛県今治市〕新しい住工共存の道を探っている。 〔東京都荒川区〕区内住宅関連産業の有志により、株式会社を設立し、区内の工場跡地における良好な住宅の建設、木質アパートの共同建替えを推進、役所の枠を超えたまちづくりに乗り出している。
(6)地域開発と一体となった住宅整備	●先端産業や大学を誘致して地域の発展をめざす。 〔山梨県白根町〕先端産業誘致構想があり、そこに働く人びとに都会では得がたいゆとりある暮らしを企画している。

出典：赤松圭子、HOPE計画の実施状況、住宅、1986. 7. から再作成

地域の特性に応じて自治体が主体的に個性ある住宅計画をたてようとするのは、これまでの住宅政策の流れを変えようとするという意味で評価されるところである。しかし、住宅のデザイン面での提案が主な内容になっており、質の向上をいかに実現していくかについては不明確な部分が多い。一部で公共住宅のモデル的な建設が提案されている程度で、大部分はデザイン的な提案が民間の手により供給される住宅に波及することを期待したものとなっている。

本来の意味での地域の住宅計画としては、まず地域の住宅の実情をふまえ、短期的、長期的にみて住宅の質の向上をどのように図るかという目標を明らかにすべきである。そしてそのうえで、自治体として、どのような施策を実施するかを立案していく必要がある。

3.2 地区詳細計画

韓国においては1991年に都市計画法の改正により導入した詳細計画は地区の特性に合わせて計画を立案しうる、都市レベルと建築レベルの中間段階の計画として位置づけられている。しかし、まだ施行事例はない。

日本においては1980年都市計画法と建築基準法の一部改正により導入した地区計画は1991年末までに225地区で決定されている。これまで施行された地区計画の性格は、区画整理関連や宅地開発関連地区が全体の半分以上を越え、スプロール的な地区が1割強である。良好住宅地の保全を目的とする計画はそれ単独では1割強であるが他の性格(宅地開発施行地区など)との複合も加えれば約4分の1となる。

地区計画制度の運用実態に関する調査(1991年)³⁾から運用上の問題点として指摘されている項目を多い順に並べると、「届け出勧告では規制力が弱い」19.9%、「計画運用スタッフの不足」15.9%、「金融・税制などと関連なく実現性が弱い」12.8%となり、以下、「事業制度と無関係」「地区施設負担の住民間区分不明」「地区施設に補助金なし」などが続く(図2)。

今後の制度への改善要望としては、多い順に並べると「税制優遇措置」の18.8%、「総合的な補助金」の16.9%が特に多く、「事業手法の優先採択」が11.6%、「融資制度の適用強化」と「計画の規制力強化」の10.9%がこれに続く(図3)。

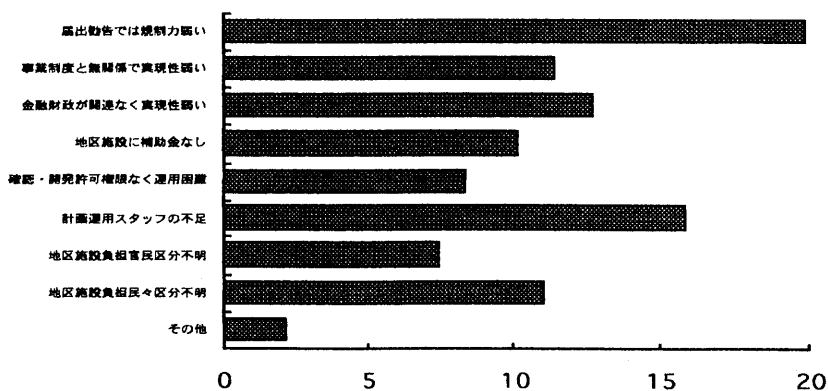


図2. 制度運用上の問題点

このように問題や改善要望の山積する地区計画制度ではあるが、今後に対しては必ずしも低い評価は下されていない。すなわち、地区計画制度に対して「問題はある制度だが使いみちもあり、今後も適用地区を増やしたい」が対象市区町村の81.7%に達している。「問題はある使いみちもあるが自分のところではそう増えないだろう」が14.0%で、「問題が多く、自分のところではそう増えないだろう」とするのは4.3%とごく少ない。

地区計画と詳細計画は、基本的に地域地区制の上乗せ規制である。この制度は当面する都市基盤施設整備に連動した支援のあり方で実現の行方が左右されるといえる。

特に韓国における詳細計画の確立のためには、一定の範囲の行政の自由裁量権の許容、計画への住民参加手続き等が必要である。このような方向では、詳細計画の決定者は原則として自治体の長が適当である。長期的には制度の運用主体を建設部から自治体へ地域化する計画権の委譲が求められる。また、詳細計画の円滑な展開のためには全般的な制度への認識づくりや住民の関心の高まりを醸成する必要がある

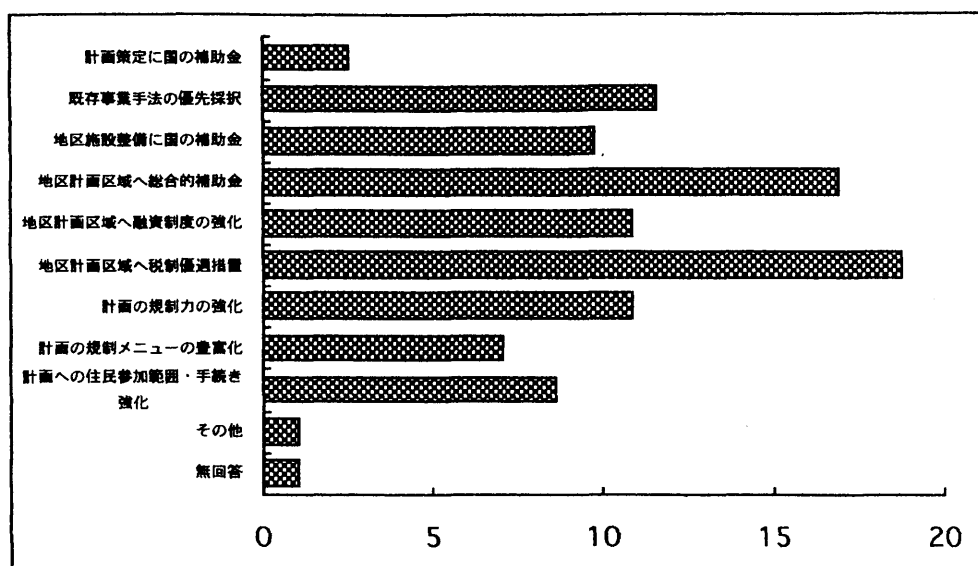


図3. 制度改善上の要望

3.3 建築協定

建築協定は韓国では制定されていない。日本で制定・施行されているこの制度は地区の良好な環境を守るために住民がその区域に適した建築ルールを自ら定め、環境をコントロールしてゆく制度で、1950年に制定された建築基準法によって導入された。建築協定の認可地区数は1990年3月末までで358自治体2200区域で締結されている。

建築協定による建築ルールは地区の実情によってさまざまであるが、たとえば敷地の最低面積や分割の禁止、建築物の階数、最高高さ、軒高、建ぺい率、容積率、敷地境界からの壁面後退、用途、構造、建築設備、色彩、塀や生け垣、緑地保全、増築などについての制限である。

建築協定を結ぶには、区域の土地所有者などが話し合いをして全員の合意のもとに建築協定書を作成し、協定者の代表者が特定行政庁に提出して認可を得る。協定の有効期間は10年間と定める地区が多いようであるが、自動更新するところもある。協定区域内で建築物を新築あるいは増改築する場合には、建築協定の運営委員会などに建築内容を事前に説明し、そのあとで建築確認を受ける。また新たにその協定締結区域の土地所有者になる人は自動的に協定に加入することになる。

1976年の法改正によって「一人協定」の制度が設けられ、住宅地の開発者自らが建築協定を定めたうえで土地を分譲することが可能になり、建築協定はこれによって広く

普及するようになった。

建築協定と関係の深い制度である地区計画制度では条例で建築基準法の制限を加えることによって法的規制を加えることができる。これに対して、建築協定には法的規制の根拠はなく、見方によってはその成立基盤は弱体であるともいえる。しかし、地区住民の自主性や自律性が協定成立の必須条件であり、建築行為に対する区域内住民の関心が高いこと、および区域内での建築のあるべき姿としての建築協定が住民合意として明示されていることを考えれば、制度的裏付けよりも実質的、日常的な効果は期待できるという面がある。

また法的規制が、条項により厳密に適用される反面、ややもすると形式的になる恐れをもつのに対して、建築協定は住民の自治的判断に従うために、柔軟でより合目的に運用することができるという特徴がある。

建築協定は、建築基準法の定める全国一律の基準以上の高度な基準により、比較的良好な地区での環境を維持保全するのに効果をもち、概して、その面での居住者の評価も高く、また、居住者の環境への関心といった側面での効果も期待できる。

しかし、建築協定は環境問題を契機とした住民の自主的発意に基づく協定でないことや生活要求の多様性、また環境保全に対する考え方の個人差などの点から真の合意形成が得られにくく、建築協定を援用した住環境管理は必ずしも有効に機能しているとはいえない場合も多い。

とはいえ、身近な住環境を住民自身が管理し育成していく住民自治のまちづくり制度として、協定の役割は大きい。

3.4 住民参加

韓国において住民参加といえる場合は、事業を施行するために事前に住民の同意が必要となる場合である。例えば住居環境改善地区として指定を受けるためには、土地、建物所有者総数の2/3以上の同意と3ヶ月以上居住している借家人世帯主の1/2以上の同意を得る必要がある。住宅改良再開発事業の場合は、住民同意の法律規定はないが、ソウル市では「住宅改良再開発事業業務指針」により土地・建物所有者に対してのみ90%以上の同意を得て地区指定を行なっている。

これに比べて日本において住民参加ははるかに早くから始まっている。1968年新しい都市計画法によって始めて住民参加の規定が導入されている。住民が主体的に活動や提案をすることに対する支援制度や支援組織は1980年代になって活発な動きが現れてきた。1980年に地区計画が制度化され、81年に神戸市、82年に世田谷区で、地区計画の手続きと住民の協議会や街づくり提案などを定める「街づくり条例」が制定された。また、情報や技術などの支援組織としては、1984年に奈良まちづくりセンター、1988年に神奈川まちづくり情報センター、1992年に世田谷まちづくりセンター、1993年に神戸まちづくりセンターなどが設立されている。さらに住民に対する財政的支援の仕組みとして、公益信託を例にみると、1993年7月までに横浜市野毛、世田谷、函館など19のまちづくり公益信託が設定されている。このように技術的支援及び財政的支援の仕組みは、この10年あまりの間、しだいに整い始めている。しかしまだ、先進的な都市における実験的試行という段階を出るものではない。また、建築家や都市プランナーなどの専門家側の動きは、現在のところあまり見られない。⁴⁾

住居環境整備の一般プロセスは、住居環境の認識、思考、計画・設計、建設・整備、利用・管理・改善といったプロセスをとる。これに対して生活者それぞれの価値や目標を創造的に発生させるために、利用実態事前調査、アイデアコンペ、まちづくりコンクール、デザインコンペ、ワークショップ、協議会、模擬実験、共同製作、利用実態事後調査などのような住民参加の手法の実践・検討が各地に現れはじめている。

3.5 住民参加型ハウジング

住居環境整備における住民参加と密接に関連する課題として住宅供給そのものにおける住民参加の問題がある。日本においてはこの課題は1970年代後半以降、住宅供給における大きなテーマの一つとして意識され、発展してきている。

住民参加型集合住宅供給は具体的には、メニュー方式、二段階供給方式、コ-ボラティブ方式などとして現実の住宅供給のなかで試みられている。

メニュー方式は、住宅・都市整備公団において試みられているもので、バリエーションに富んだプランメニューを用意して、入居者のライフスタイルに対応するとともに、設備等についてはオプションで選択する方式となっている。

二段階供給方式は、住宅供給を二段階に分けて行なおうとするものである。第1段階は、相対的に公共性が高い「skelton」（躯体部分、土地及び屋外付帯設備）、第2段階は、相対的に私的で個性が高い「infill」（間仕切、内装、設備）に対応する。

この二段階供給方式の特徴は、入居時におけるインフィル供給に際して多様な住要求に対応できる利点ばかりでなく、入居後におけるインフィル変更・改善の容易性や、住宅供給の概念を初期だけでなく住宅の全ライフステージにわたるサービスにとらえる意図などが盛り込まれている。

二段階供給方式の理念は、さまざまな住宅供給プロジェクトと結びついて多様な展開をみせている。たとえば、住宅・都市整備公団は、賃貸型の二段階供給方式であるフリープラン賃貸住宅を東京の光が丘パークタウン、多摩ニュータウンや大阪の高見フロラルタウンなどで供給している。また、東京都住宅供給公社は、「コ-ボタウン松が谷」などで、公共主導によるコ-ボラティブ型の二段階供給方式を実現している。こうしたプロジェクトの経験を基礎に、利用権方式の確立、インフィル産業の育成などが促進され、二段階供給方式の理念がより広く普及することが期待されている。

コ-ボラティブ方式は、住宅の需要者が相互扶助の精神に基づいて協同して住宅を建設し、健全な住居環境の形成をめざすもので、参加者が相互の福祉と利益のために自発的に協力する市民運動の一環といえる。コ-ボラティブハウジング(CH)の進め方には、計画者(coordinator)主導型と、使用者(user)主導型とがある。前者は建築設計者などの専門的計画者が中心的役割を果たすもので、後者は住み仲間集め、用地選定、住宅建設組合の結成、建物や間取りの設計、工事発注、着工、管理組合運営に至るまで、専門家の手助けを得ながらも基本的に住み手が全課程の主導権を握る形態である。

関東地方のCHは、都市構造と住宅問題を反映して前者が多く、関西地方では住み手の住むことへの情熱と本音で語らい合う傾向を反映して後者がみられると言われている。

ともあれ、それまでのややもすれば画一的で表情に乏しくなりがちであった集合住宅の形態、設計に対して、住民の話し合いを通して多様で個性的な住要求が集合住宅の形態、表情にも表出するために、集合住宅の建築設計に豊かな表情を与えることになっ

た。それはまた住宅地あるいは街の表情にも個性と新たな表情を提供することになった。

3.6 市町村都市計画マスタープラン制度

日本では1988年以降「まちづくり憲章(宣言)」の制定とそれをもとに住民のニーズを実現していくという方法が地域の合意形成と新規建築計画への影響に一定の効力を持つことが知られるようになってきた。

憲章は、地域の環境の特質とその価値の記述、近年のその変化と破壊の認識、それに対してのまちづくりの理念と住民の行動の規範、当面の土地利用上の申し合わせから成る。内容は抽象的であいまいな側面もあるが、地域独自のものをつくり得る多様性と合意可能なものをつくりやすい柔軟性に特徴がある。

また、1992年都市計画法で市町村都市計画マスタープラン制度が創設され、基礎自治体において、地区別の市街地像を住民の参加を得ながら描いていく筋道が用意された。

個々の「まちづくり」のなかで「空間像」を決めていくプロセスには多様な方法がありうるし、場合によっては具体的に選定された特定地区の空間像を特定の関係者が決めてゆくこともあるが、一般的には市街地の変容は緩やかな社会・経済的条件に規定されて進行しており、個々の更新活動が徐々に新たな市街地を再形成していく。

憲章を地区計画の前提として作成した地区には京都市の笹谷町地区や川越市の笠幡水久保地区などがある。また住宅地の保全のみならず、再開発地区計画でも東京都の天王州アイル地区では地権者の足並みを揃える目的で用いられた。その事例は今後も増えていくであろう。⁵⁾

まちづくりはある動機付けがあって進む。それは目標をもつことにつながる。それには空間的な目標とソフト的な目標がある。空間的な目標は計画図(街づくり方針)が一般的である。ソフト的な目標は、イベント(要望書の提出)、行為そのもの(ワークショップ)だったりする。

目標空間イメージは「空間の実現によって成就しうるまちづくりのテーマの達成・推進のために、行政・住民が直接的な図面表現あるいは間接的な言葉によって説明・伝達しあい、合意された空間的計画及び概念のすべて」と定義できる。⁶⁾

3.7 コミュニティ運動

一定の地域に住む人々は自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を形成したがついていく。共同の場とは、目に見えるものだけではなく見えないものも含み、すなわち1) 共同空間、2) 共同施設、3) 共同システム、4) 共同サービス、5) 共同イベント、6) 共同文化、などである。

日本においては住居環境整備、市街地整備等が「まちづくり」の一環として1960年代末頃から始まり、今日に至るまで全国各地で盛んにおこなわれてきた。

一方、韓国においては1970年代に「勤勉・自助・協同」を理念とした「セマウル運動」を通して主に農村の住居環境改善を図ってきたが、その事業は次第に画一的で垂直下向的で指示一辺倒になりがちとなり、事業の成果よりも無理な施行錯誤が指摘されて中断されるところとなった。今後は多様な発想が展開できる事業方式が必要とする。したがって、「マウル」の領域を一層広めて「テオジェオン（基盤）」としての地域特性を育て、福祉社会を具現し住民参加を図る「特性・福祉・参加」を理念とした事業を推進していくことが望まれる。そこでは、快適な環境の創造はもちろん地元、国を愛し輝かせ、あすの時代を開いていくことができる装置として「テオジェオンピツナエギ（基盤の輝き）」のような新しい運動が必要であろう。

4. 住居環境整備の事例

4.1 韓国の場合

(1) 地区の概要

ソウル市の九老区九老3洞2地区は一般住居地域であるが、地区の西北側が小学校と接しているのを除いて、周辺は準工業地域であることから多くの工場群によって囲まれている。当地区も準工業地域であったが、住民の要望により1990年1月一般住居地域に指定変えされている。

整備前の状況としては、地区面積は9520 \square 、建物数は103棟、世帯数244（家主71、借家世帯173）、人口913人であった。建物の用途は専用住宅が84棟、主に地区境界の道路沿いに立地した併用住宅が16棟で、ほとんどが住宅であった。

建物の規模は全体の81%が延床面積20坪未満であり、敷地規模も全敷地の65%が一般住居地域の敷地面積の最小限度である90 \square 未満であった。また、地区中央にT字型の幅員4～5mの道路があるのみで、接道条件を満たしていない敷地が多い。これらの敷地へのアクセスは幅員1～1.5mの路地によってまかなわれている状況であった。

以上のように、当地区は住宅の廻りにオープンスペースがないため日照・通風・プライバシー・火災時の延焼と消防活動の困難等の問題点をもつ低層狭小過密住宅地であった。

(2) 整備の概要

現地改良方式によるケースとして現在整備がなされているが、道路整備は既存の幅員4～5mの道路は幅員6mに、路地は幅員4mに拡幅すると共に、北側の保全対象建築物へのアクセスを容易にするため一部区間に4m道路を新設している（図4～5）。

建築物の改良は敷地の一部が道路用地にくみ込まれる建築物の場合、その残りの敷地面積が20 \square 未満の場合は、市で一括買収した後隣接敷地に売却した。残余敷地が20～90 \square 未満の場合は、土地の所有者が売却を申請すれば買収、もしくは隣接敷地との共同化を誘導した。残余敷地が90 \square 以上の場合は、個別敷地内で増改築している。

老朽・不良建築物は敷地面積が90㎡未満の場合は、隣接敷地との共同化を誘導した。90㎡以上の場合は、個別敷地内で増改築している。90㎡以上の敷地に建てられ、かつ良好な建築物は保全している。

その他は敷地ごとに塙・柵を設けず街区単位で設置することによって、住宅廻りのオープンスペースを共同利用できるように誘導し、供給処理施設の整備を図ることとしている。

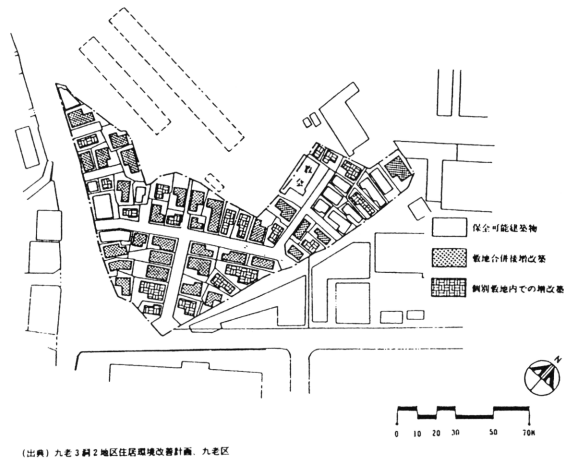


図4. 整備計画図



図5. 整備されている地区

4.2 日本の場合

(1) 地区の概要

北九州市の小倉南区北方3丁目地区は整備前の状況としては、面積31.2ha、人口4091人、人口密度131.1人/ha、世帯数1587世帯、住宅戸数1926戸（良住宅810戸・不良住宅1116戸）、不良比率57.9%、宅地の接道率（4m以上道路）54.3%であり、一部商業地域を含んだ木造住宅が密集し、道路・公園などのオープンスペースの少ない劣悪な住居環境であった。

(2) 整備の概要

市では1982年「北九州市同和対策審議会」の中間答申を受けて、北方地区の総合的な改善を図るため「北方地区改善事務所」を設置した。それに呼応して、地元にも1993年地区内外の自治会代表（21人）によって構成された「北方地区環境改善推進協議会」が

発足し、地元推進体制もできた。

この協議会が住民の声を代表して、市と住民のパイプ役を果たし、住民参加によるまちづくりを実施した。この会合は、1994年3月までに86回開催された。この情報を的確に住民に知らせる「まちづくりニュース」も65回発行した。

事業計画策定にあたって、市は「若竹まちづくり研究所」に計画基礎調査および基本計画の策定を委託した。この研究所は地元に住み込み、住民と生活を共にし、まさに地元住民、民間プランナーと市が一体となって計画を進めてきた。住民のまちづくりの意向を調査した結果、74.3%の総論的な賛成を得ている一方、住民の継住意向は非常に強く、何らかの面的整備手法で総合的なまちづくりを行う必要があった。また、この地区の持っていた「北方らしい」良さを保存し、新しいまちとして再生するため、全面クリアランス型ではない既存修復型の「小集落地区改良事業」を事業手法として採用した。

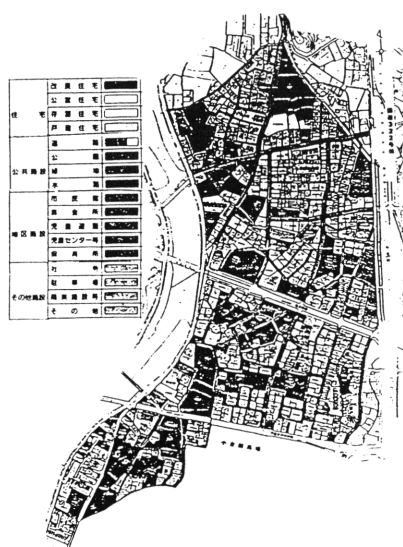


図6. 地区の整備図



図7. 整備された地区

計画の基本方針として、ふるさとと呼べるまちづくり、開れたコミュニティの形成、安全で快適な住環境の創出、実現性のある計画づくり、住民を主体としたまちづくり、を挙げた。それに従って、1984年～1994年の間に、不良住宅の買収・除却（809戸）、良住宅の移転（153戸）、改良住宅の建設（409戸）を施行した（図6～7）。

改良住宅の設計には、生活様式に合った間取り、景観との調和に配慮したデザインや団地内の通路や庭など有効スペースの取り方を工夫した。また、高齢者や障害者に対応した住棟を採用し、入居者が親しめるよう団地ごとにシンボルツリーを植え、この木の名を団地名とした。道路は歩行者が快適に楽しく歩けように企てながら59本新設・改

修した。また、公園・広場・緑地の整備も、地区の特性に合わせて個性のある空間を作り出している。

5. 結論および提言

住居環境整備事業においても時代が反映している。劣悪な住宅地の「改良」から問題をもつ住宅地の「改善」へと主目標が移ってきているのもその1つの事例といえる。

また、住居環境整備事業の対象地域が拡充するにつれ、その地域の住居環境水準の把握、事業の緊急性の検討を加味した住居環境整備プログラムの確立が必要となってきた。それを支えるものとして住宅単体の質の向上のための融資、税制等各種制度の整備・拡充は必須条件である。

あるいはまた、静態的・固定的・事前確定的な計画に代って、住居環境整備を動態的に管理し、関与するさまざまな主体の「間」をつなぐ方法論が必要な時代といえる。

そして、それらを支える根幹は「地方自治」である。真の「地方自治」なくしては地域の多様性に対する多様な施策の展開、住民の自発的、自主的「住民参加」も育ち得ない。日本における施策の多様な展開、住民参加は様々な問題を持ちつつも一定の地方自治の成熟の上に成立してきている事実注目しなければならない。

また、地域の歴史、文化等の独自性を活かした整備は特に既成市街地、既存集落においてますます重要性をましている。市町村マスタープランにおいてその地域の空間像を創出するためには、長い時間をかけて専門家・行政が住民の合意をとりつけながら各段階における空間像を描いていくことが大切であろう。画一性や住民の継続的関与という点で課題の多い現行制度に対して、「憲章」による取り組みは地域の特性と課題に対応して柔軟に、かつ住民によって運用される地域空間の制御手法として、まだ限られた範囲ではあるがこんごの可能性を秘めているといえよう。

また日本の場合、コミュニティ整備事業を促進する一側面としての「まちづくり」運動が活発に行なわれているが、韓国においても中断された「セマウル運動」の代わる新しい事業としての「テオジェオン運動」が展開されればアメニティ環境創造は新しい段階に入ることが期待される。

注

- 1) 文献-15, pp. 42-43.
- 2) 文献-24, pp. 151.
- 3) 文献-21, pp. 69-75.
- 4) 文献-31, p. 162.
- 5) 文献-33, p. 124.
- 6) 文献-32, p. 106.

参考文献

1. 山田学外, 「現代都市計画事典」, 彰国社, 1992.
2. 巽和夫編, 「現代ハウジング用語事典」, 彰国社, 1993.
3. 巽和夫編, 「現代社会とハウジング」, 彰国社, 1993.
4. 高見澤邦郎編, 「居住環境整備の手法」, 彰国社, 1989.
5. 小林重敬, 「協議型まちづくり」, 学芸出版社, 1995.
6. 玉置伸 吾編, 「地域と住宅」, 勁草書房, 1994.
7. 田村 明, 「まちづくりの発想」, 岩波新書, 1994.
8. 鳴海邦碩外編, 「都市デザインの手法」, 学芸出版社, 1991.
9. 早川和男編, 「市民のすまいと居住政策」, 学陽書房, 1988.
10. 住環境の計画編集委員会編, 「住環境を整備する」, 彰国社, 1994.
11. 住宅問題研究会編, 「住宅問題事典」, 東洋経済新報社, 1993.
12. 都市環境デザイン会議 関西ブロック, 「都市環境デザイン」, 学芸出版社, 1995.
13. 日本建築学会都市計画委員会住環境小委員会編, 「参加型まちづくり目標空間イメージ」, 日本建築学会都市計画委員会, 1994.
14. 金哲弘, 「韓国における住環境整備の現状・経緯と課題」, 住宅, 1991. 9.
15. 鄭碩熙, 転換期における不良住居地再開発政策の新しい挑戦, 建築家, 1993. 12.
16. 李東賢外, 「詳細計画制度と地区計画制度の展開に関する韓日比較」, 都市計画論文集, No. 30, 日本都市計画学会, 1995.
17. 林晩澤, 「住宅問題の展望による対策の基本方向設定に関する研究」, 大韓建築学会論文集, 第3巻 第6号, 1987. 12.
18. 林晩澤, 「住宅政策の発展的展開のための構造的改善に関する研究」, 大韓建築学会論文集, 第4巻 第5号, 1988. 10.
19. 洪在基, 「都市低所得住民のための住居環境改善事業の現況」, 住宅会報, 第25巻, 第42号, 1993.
20. 高見澤邦郎, 「東京区部における改善型地区整備事業の計画と実施過程に関する考察」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第426号, 1991. 8.
21. 高見澤邦郎外, 「地区計画制度の運用実態について」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第435号, 1992. 5.
22. 高見澤邦郎, 「建築協定と地区計画の使われ方の比較」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第466号, 1994. 12.
23. 佐藤圭二外, 「事業目標と事業手段からみた事業地区の類型化によるコミュニティ住環境整備事業の運用実態の考察」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第450号, 1993. 8.
24. 佐藤圭二外, 「コミュニティ住環境整備事業における住宅・住環境改善の事業方式と事業の進捗状況に関する研究」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第468号, 1995. 2.

25. 鈴木克彦, 「協定運用による住環境保全意識の形成要因と協定援用方策」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第368号, 1986. 10.
26. 高橋昭子, 「建築協定地区の実態と居住者・事業主体の評価」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第377号, 1987. 7.
27. 福島茂外, 「韓国における不良住宅地区の民力活用型再生策に関する研究」, 都市計画論文集, No. 26, 日本都市計画学会, 1991.
28. 倉原宗孝外, 「計画行為における価値づくりに向けてのまちづくりコンクルの有効性に関する考察」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第433号, 1992. 3.
29. 清水肇外, 「住民による地域空間の制御について」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第445号, 1993. 3.
30. 早田幸外, 「参加型計画策定における立体建替えデザインゲームに関する研究」, 日本建築学会計画系論文報告集, 第455号, 1994. 1.
31. 山本俊哉, 場所性に適合した目標空間イメージ生成, 参加型まちづくり目標空間イメージ, 日本建築学会都市計画委員会, 1994.8. p.106.
32. 卯月盛夫, 住民の主體的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察, 日本建築学会計画系論文報告集, 第470号, 1995. 4.
33. 高見沢実, 市町村都市計画マスタープランの策定プロセス等を通じた市街地像の明確化の可能性に関する考察, 日本建築学会計画系論文報告集, 第470号, 1995. 4.
34. 赤松圭子, 「HOPE計画の実施状況」, 住宅, 1986. 7.
35. 棕周二, 「これからの住環境整備」, 住宅, 1992. 1.